



DOCUMENT DE TRAVAIL
PANEL INTERNATIONAL – CIRCUIT DE CONFÉRENCES DES ORGANISATIONS AFFILIÉES
CANADA, AUSTRALIE, NOUVELLE-ZÉLANDE ET ROYAUME-UNI

La relation des administrations locales / gouvernements locaux avec les autres ordres de gouvernement dans leur pays respectif et les principaux services qu'elles assurent.

Autrefois, les administrations locales (gouvernements locaux) canadiennes étaient généralement responsables de fournir des services aux propriétés, tandis que les gouvernements provinciaux veillaient à orienter et financer les politiques municipales en fournissant eux-mêmes les infrastructures et les services destinés à la majorité de la population. De son côté, le gouvernement fédéral assurait le cadre stratégique et le financement pour les programmes et l'infrastructure d'importance nationale.

Au fil du temps, les limites des compétences respectives des divers ordres de gouvernement se sont progressivement estompées en matière de prestation de services. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont pris différents moyens pour se décharger de la responsabilité de l'exécution des services et des infrastructures. Et des problèmes en ont résulté. Pendant les dernières décennies, les deux ordres supérieurs de gouvernement ont géré leur dette accumulée et leurs déficits annuels en faisant ce genre de transfert (double dévolution selon certains). Les responsabilités accrues qui en ont découlé n'étaient cependant pas accompagnées d'un pouvoir proportionnel de génération de revenus à l'échelon local.

Les principaux services assurés par les administrations locales de nos jours au Canada sont les suivants :

- Entretien des routes (rues et autres voies)
- Transport en commun
- Sécurité incendie
- Police
- Construction et entretien d'infrastructure (rues, trottoirs)
- Loisirs
- Eau et égouts
- Gestion des déchets solides

Il faut toutefois noter qu'il y a des différences entre les provinces et que la prestation n'est pas la même partout au pays. Dans certaines provinces, les administrations locales peuvent s'occuper d'un éventail de services sociaux, notamment garde d'enfants, soutien du revenu ou aide sociale, logement et éducation.

Le gouvernement fédéral du Canada finance les services de santé, mais n'en assume pas la prestation. Cette fonction revient principalement aux provinces.



Au Canada, les administrations locales ne sont pas officiellement reconnues en tant qu'ordre de gouvernement – en fait, elles ne sont pas reconnues comme tel dans la constitution. Les municipalités sont qualifiées de « créatures des provinces », puisqu'elles sont créées par une loi particulière qui prévoit les rôles, les devoirs et les pouvoirs des municipalités. La qualité de cette législation habilitante n'est pas la même de par le pays; elle semble fort paternaliste dans bien des cas. Un peu de progrès est apparu quand la loi habilitante est devenue moins limitative et a confié aux municipalités les « pouvoirs d'une personne physique », comme en Alberta, par exemple. Il se peut aussi qu'une loi spécifique plus avancée existe pour certaines villes, par exemple Toronto et Winnipeg, et on a vu, à d'autres endroits, des municipalités accéder à plus de pouvoirs et d'indépendance par l'entremise de chartes, comme c'est le cas en Colombie-Britannique. Les municipalités commencent, quand elles le veulent, à obtenir le pouvoir d'agir, à condition toutefois qu'il n'y ait pas de conflit avec la législation gouvernementale.

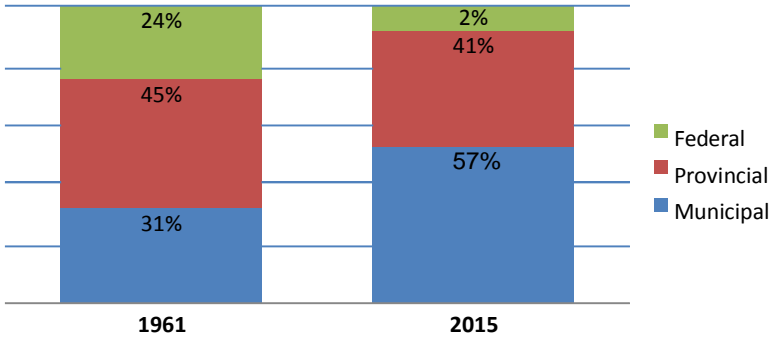
Cette relation avec les gouvernements provinciaux a créé, au Canada, une dynamique particulière à laquelle s'en remettent les administrations locales : elles saisissent chaque occasion qui leur est donnée d'exprimer leurs opinions et d'avoir un peu d'influence sur les programmes fédéraux qui ont une incidence directe sur les municipalités. Aucun mécanisme formel n'encadre une relation directe, comme le montre l'exemple suivant : les programmes de financement de l'infrastructure sont de compétence fédérale, mais on exige qu'un tiers du financement vienne de chaque ordre de gouvernement, le troisième étant l'administration locale. Bien qu'on attende des administrations locales qu'elles aient un rôle à part entière en matière de financement dans les programmes d'infrastructure, elles n'ont habituellement pas voix au chapitre quand il s'agit de décider du fonctionnement des programmes ou de la détermination des priorités du financement. C'est justement pour cette raison que les administrations locales ont besoin d'organisations telles que l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM) et la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Du point de vue de la défense des droits, une administration locale devrait être reconnue en qualité d'ordre de gouvernement légitime et de partenaire à part entière plutôt que comme entité administrative qui doit contribuer au financement des programmes nationaux d'infrastructure, mais réellement avoir le droit de se prononcer. Le nouveau gouvernement fédéral (élu en octobre 2015) semble plus ouvert au dialogue avec les municipalités. Le temps nous dira si cette attitude sera durable.

Le schéma suivant illustre en partie la raison pour laquelle les programmes de financement de l'infrastructure sont tellement cruciaux pour les administrations locales au Canada et à quel point la répartition des responsabilités a évolué en 50 ans. Les municipalités sont propriétaires de 57 % de l'infrastructure publique de base, les gouvernements provinciaux de 41 % et le fédéral de seulement 2 %.

L'infrastructure : lourde charge pour les municipalités



Municipalities are Asset Intensive



Source : FCM
 « Édifier des fondations solides pour notre prospérité. Rétablir l'équilibre fiscal municipal. »

Source: FCM
 "Building Prosperity from the Ground Up: Restoring Municipal Fiscal Balance"

Au Canada, les municipalités possèdent le gros des infrastructures et sont responsables de leur entretien. Or, elles ne reçoivent qu'environ 8 % de chaque dollar d'impôt perçu par l'ensemble des gouvernements. La plus grande partie des revenus des municipalités (+/- 80 %) provient d'une combinaison d'impôt foncier et de frais d'utilisation (imposés aux usagers). Et ces deux sources de revenus ne suffisent pas à combler les déficits infrastructurels qui s'observent dans les municipalités canadiennes. D'autant plus, qu'il faut aussi y puiser les fonds nécessaires pour offrir les autres programmes et services dont les municipalités sont responsables. La plupart des directeurs généraux des administrations locales diraient que les municipalités de notre époque ont besoin d'accéder à d'autres sources de revenus pour régler la question des déficits infrastructurels d'aujourd'hui. Autre facteur à prendre en considération : le mouvement démographique vers les villes, qui s'observe aussi dans le reste du monde et qui exige toujours davantage de l'infrastructure urbaine, qu'il s'agisse des réseaux de transport, de l'aqueduc et des égouts ou d'autres biens durables présents dans toutes les villes. Les demandes pour des services nouveaux ou de capacité accrue forcent à consacrer moins de ressources aux services existants et amplifient radicalement le problème.

D'où provient le financement des administrations locales (sources de revenus) par rapport aux autres ordres de gouvernement?

Comme nous le disions, les administrations locales au Canada dépendent principalement de l'impôt foncier et des frais d'utilisation pour avoir les revenus constants dont elles ont besoin pour financer les services et les travaux d'infrastructure. Quoiqu'il y ait quelques exceptions, c'est la situation vécue par la plupart d'entre elles et, dans la majorité des provinces, les municipalités ne peuvent avoir accès à de nouvelles sources de revenus sans l'autorisation du gouvernement

provincial. Dans la plupart des cas, les revenus qu'elles ont ne suffisent pas à assurer leur viabilité à long terme étant donné que, dans la majorité des provinces, les réparations et l'entretien de l'infrastructure, l'urbanisation de la population qui augmente et les demandes accrues de services créent des conditions économiques insoutenables pour les municipalités. L'impôt foncier ne suffit pas à subvenir à leurs besoins réels.

Par contre, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent utiliser toute une panoplie de modèles d'imposition. Que ce soit par l'impôt sur le revenu, les taxes de vente, les taxes d'affaires ou d'entreprises, les taxes sur l'essence, le tabac et l'alcool, la taxe d'accise... et elles augmentent toutes au rythme de l'économie. Mentionnons que c'est le contraire pour l'impôt foncier des municipalités, qui n'est pas élastique et n'augmente pas en fonction de l'économie. Dans certaines provinces, les gouvernements reçoivent aussi une partie de l'impôt foncier perçu en plus d'imposer divers frais aux usagers (p. ex. pour les certificats de naissance, licences de mariage, permis de conduire, permis de chasse et de pêche, etc.).

Quelles sont les trois principales contraintes subies dans les cinq dernières années? Et quelles en sont les raisons?

Comme il est mentionné dans la section précédente, l'infrastructure, son financement, sa construction, son utilisation permanente, son entretien et sa réparation représentent un fardeau contraignant pour les municipalités canadiennes. D'autres grandes contraintes viennent aussi de ce qui suit :

1. La « dévolution » de leurs responsabilités par les gouvernements provinciaux (soit en supprimant des revenus des municipalités ou en réduisant leurs subventions au moyen de formules de financement modifiées ou de transfert de la responsabilité de prestation de certains services).

La dévolution de responsabilités peut prendre diverses formes; parfois, c'est un transfert direct, par exemple en exigeant que les municipalités deviennent propriétaires de biens qui étaient auparavant provinciaux (des tronçons de routes ou des immeubles, notamment); parfois, le transfert est moins apparent et vient de la législation (notamment imposer aux municipalités de se conformer aux dispositions visant le droit à l'information, formuler des normes pour l'effluent d'eaux usées, la police, etc.).

2. L'étalement urbain à l'extérieur des limites municipales fait en sorte que les contribuables d'une ville paient pour les coûts de l'ensemble des services fournis à toute la région. L'absence d'un plan régional en est habituellement la cause.

Sous une forme ou une autre, ce problème touche la plupart des municipalités canadiennes. Il est particulièrement apparent dans le cas des services de loisirs – lorsqu'une municipalité fournit toutes les installations (payées par les contribuables

de la municipalité centrale) et que des gens vivant à l'extérieur des limites municipales en profitent sans frais supplémentaires.

Un autre exemple se voit dans le réseau de transport étendu que doivent fournir les grandes villes pour desservir ceux qui font l'aller-retour quotidien à partir de l'extérieur.

3. Le coût de la sécurité publique. Pour remplacer le droit de grève, les employés de la sécurité publique ont droit à l'arbitrage, d'où une inflation et des augmentations de salaires plus élevées.

Les coûts des services de police et d'incendie sont deux des plus grandes sources de difficultés budgétaires pour les municipalités canadiennes. Des règlements par arbitrage vont habituellement au-delà des augmentations accordées en contexte de négociations collectives dans les domaines autres que la sécurité publique. Ces fortes augmentations de salaires entraînent des préoccupations budgétaires pour les administrateurs municipaux.

Quelles sont les principales contraintes qui s'imposeront probablement aux administrations locales au cours des 5 à 10 prochaines années?

- Adaptation au changement climatique.

Les municipalités sont des leaders dans les mesures d'atténuation des effets du changement climatique et elles sont maintenant chargées de l'adaptation aux événements climatiques extrêmes, ce qui les oblige à apporter des changements importants en matière d'infrastructure et de planification des mesures d'urgence.

- Encore plus de dévolution.

Les divers ordres de gouvernement affrontent des défis financiers énormes pour financer les services attendus de leurs commettants, mais ne créent pas de nouvelles sources de revenus. Il s'ensuit généralement un transfert de la part des instances gouvernementales « supérieures » aux instances « inférieures ».

- Changements démographiques.

Au fil du vieillissement de la population, le système de santé de tout le pays éprouve des difficultés grandissantes. Localement, le vieillissement de la population pourrait nécessiter des modifications dans les domaines suivants du transport, du logement, des loisirs et de l'aménagement ou de l'urbanisme. Récemment, on a attaché beaucoup d'importance à l'immigration, y compris l'accueil de nouveaux réfugiés dans les communautés canadiennes. Comme c'est le cas pour les autres secteurs, les municipalités doivent recruter et retenir les meilleurs éléments de la jeune génération en vue de continuer la prestation de services de haute qualité.

- L'infrastructure doit s'adapter aux changements démographiques et technologiques.
Comme nous le disions juste avant, il sera nécessaire de modifier l'infrastructure pour servir une population vieillissante. Ce sera la même chose et pour les mêmes raisons dans le domaine de la technologie et des médias sociaux qui ne cessent de progresser et d'évoluer. Il faudra de nouvelles formules pour mobiliser le public et ce sera un grand défi pour bon nombre de municipalités.
- Construire une ville d'un genre différent.
Les villes canadiennes ont été construites pour l'automobile et on en voit la preuve dans leur aménagement physique contemporain. Comment les dirigeants municipaux pourront-ils commencer à transformer leur municipalité en prévision de l'avenir, sans pour autant cesser de répondre aux demandes actuelles? Compte tenu de notre climat hivernal, comment pouvons-nous construire une meilleure infrastructure pour toutes les saisons en tenant également compte de l'avenir?
- Transport public.
Le transport en commun demeure un élément crucial de l'infrastructure des transports, et les municipalités peuvent s'attendre à une demande de plus en plus forte pour plus de circuits et plus de commodité. La contrainte sera amplifiée par la poursuite de l'urbanisation et l'insuffisance des ressources financières nécessaires requises pour les nouvelles améliorations et pour l'élargissement des réseaux.

Au Canada, qu'est-ce que les administrations locales ont fait et feront pour réagir à ces contraintes?

- Importance des plans stratégiques pour guider le personnel.
Les documents clés qui guideront les municipalités seront des plans financiers à long terme, des plans relatifs aux déficits infrastructurels (gestion à long terme des éléments d'infrastructure), des plans municipaux à jour qui prennent en compte les effets des changements démographiques et du changement climatique sur les communautés individuelles.
- Concertation avec la communauté pour établir les priorités et les communiquer.
À une époque où la technologie évolue sans cesse et où une apathie générale règne dans la population, les efforts de mobilisation communautaire resteront un défi. Les municipalités tenteront de trouver les meilleurs moyens d'aider leurs administrateurs, leur maire et leur conseil municipal à comprendre ce que souhaitent ou veulent leurs concitoyens et ce que devraient être les priorités en fonction des besoins.
- Focalisation sur l'efficacité à une époque de ressources en déclin.
Les contraintes subies par les administrations locales leur imposeront d'être aussi efficaces que possible avec les ressources existantes (faire plus avec moins). Des outils tels que Lean 6 Sigma et la gestion des biens ou de l'infrastructure seront les clés de l'élimination du gaspillage dans les organisations municipales.

- Accent sur la résilience et la durabilité.

Les administrations locales devront se concentrer sur la prestation des services essentiels et l'infrastructure de base. Elles devront s'opposer aux dévolutions sous quelque forme que ce soit et veiller à ce que tout investissement soit durable à long terme. La nécessité d'avoir de bons plans d'urbanisme qui favorisent la densité aura une importance particulière. Ce sera aussi dans l'intérêt des administrations locales canadiennes de faire des pressions pour obtenir plus de ressources des deux autres ordres de gouvernement puisque la majorité de la population réside dans des centres urbains et que la majorité de l'infrastructure publique est municipale.

- Partenariats : Il sera crucial pour les municipalités canadiennes de conclure des partenariats avec des organisations et intervenants de nature diverse pour continuer à résoudre ces grandes contraintes. Les organisations non gouvernementales, les universités, les organismes communautaires bénévoles, les organisations du milieu des affaires et les autres municipalités ne sont que quelques exemples des partenaires clés qui pourraient aider à affronter ces grandes contraintes.
- Sortir des sentiers battus : Les municipalités doivent avoir l'esprit ouvert et laisser libre cours à leur imagination pour trouver des solutions non conventionnelles susceptibles de relever les défis et de renverser le statu quo.